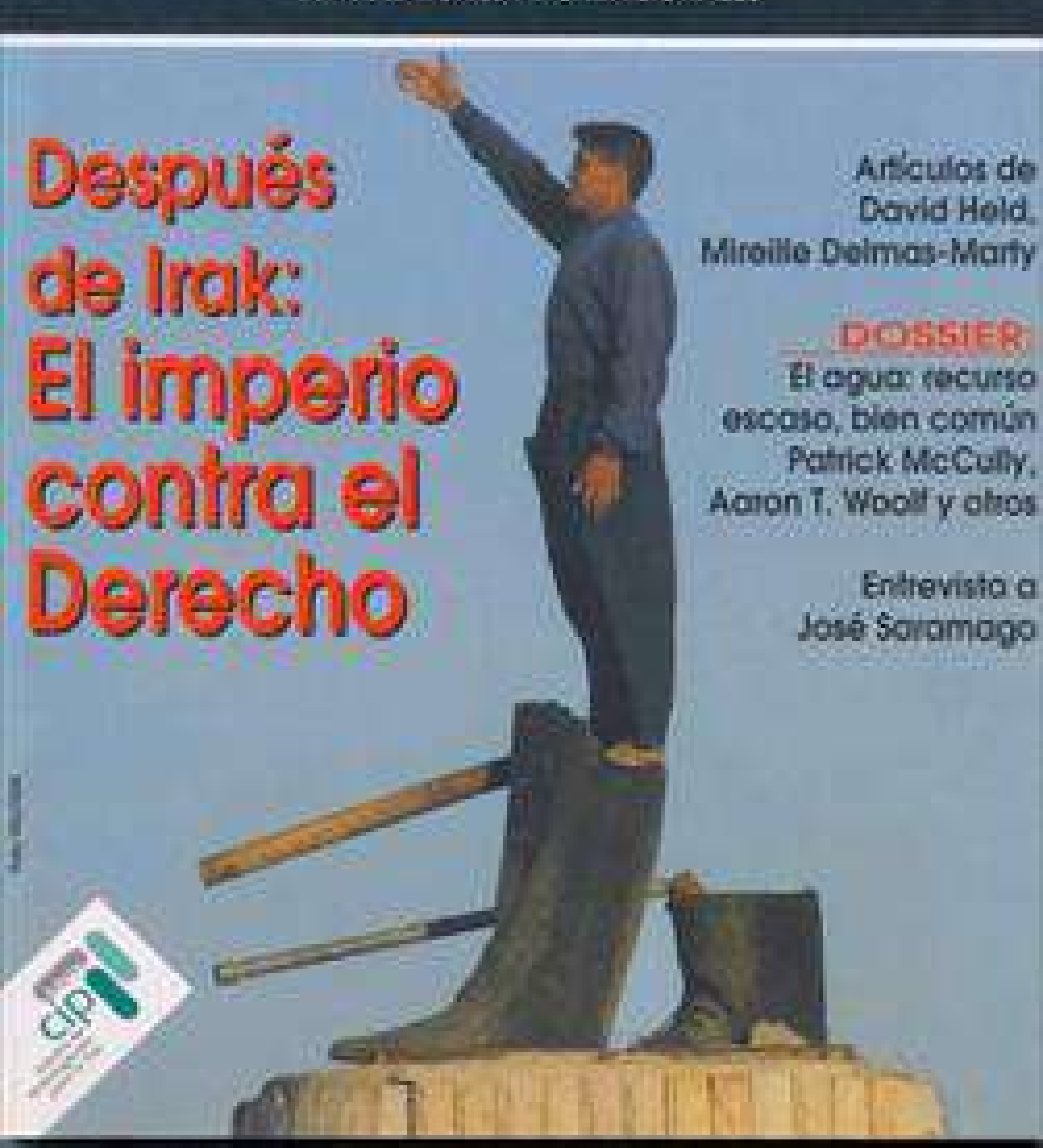
7,50 €

Nº 82
Verano 2003

PAPELES
DE CUESTIONES INTERNACIONALES



FRANCISCO REY MARCOS

Reflexiones sobre el humanitarismo

Una de las características de muchos de los conflictos bélicos de los últimos años es el papel que en ellos juega la acción humanitaria. Principalmente en las guerras impulsadas por ciertas coaliciones o Estados poderosos, como los conflictos en Kosovo, Afganistán o Irak, se ha producido un abuso de la terminología humanitaria, el manoseo del término y la utilización "ad nauseam" del mismo, alcanzando cotas merecedoras de formar parte de la "borgiana" historia universal de la infamia. Lamentablemente, muchos medios de comunicación y algunos sectores de la opinión pública se han dejado confundir por esta falsa retórica humanitarista y han contribuido a aumentar la confusión. En este texto el autor clarifica algunas cuestiones que forman parte del pensamiento y la práctica humanitaria desde su origen y recupera la utilización precisa de ciertos conceptos.

Francisco Rey Marcos es investigador del Instituto de Estudios sobre Conflictos y Acción Humanitaria (IECAH) y colaborador del Centro de Investigación para la Paz (CIP-FUHEM)

En un conocido artículo,[1] Adam Roberts analizaba el auge de las cuestiones humanitarias en el escenario internacional y alguna de las "perversiones" que ocasionaba: humanitarismo como respuesta de "mínimo común denominador" por los Estados, manipulación creciente de la ayuda, utilización de la ayuda como parte de la estrategia de guerra, pérdida de la imparcialidad y la neutralidad como valores básicos. En este contexto, algunos dijimos parafraseando a Clausewitz, idea que el propio Roberts tomó después, que "lo humanitario no puede convertirse en la continuación de la política por otros medios o en su sustitución, pero mucho menos en la continuación de la guerra por otros medios".[2]

---

1 Adam Roberts, "El papel de las cuestiones humanitarias en la política internacional en los años noventa", *Los desafíos de la acción humanitaria*, Unidad de Estudios Humanitarios, Icaria, Barcelona, 1999, pp. 31-70.

2 Francisco Rey, "La ayuda humanitaria en 1996: debates y realidad desde la Unión Europea", *Las guerras modernas: pobreza, recursos, religión. Anuario CIP 1997*, Centro de Investigación para la Paz (CIP-FUHEM), Icaria, Madrid, 1997.

De orígenes y principios

El humanitarismo moderno nace en los campos de batalla, pero lo hace precisamente para paliar los desastres causados por la guerra y para aliviar el sufrimiento de las víctimas que el conflicto bélico produce. Surge, y esa es la primera vez que se usa el término, de la mano del derecho, del Derecho Internacional Humanitario (DIH). Desde su inicio, tras la presencia de Henri Dunant en la batalla de Solferino, el humanitarismo no ha sido solo asistencia, ayuda, impulso caritativo. Ha sido todo eso pero acompañado de un Derecho creado para garantizar protección a ciertas categorías de víctimas. El Primer Convenio de Ginebra de 1864 se refiere sólo a los militares heridos y enfermos en los campos de batalla, pues ellos eran las principales víctimas de aquellas guerras. En el Tercer Convenio se incorporan los prisioneros y sólo en el Cuarto Convenio se añade la población civil como sujeto de protección del DIH.

Pero el humanitarismo, desde su inicio, incluye otra idea que es la que se olvida interesadamente en la actualidad. La prestación de asistencia a las víctimas la deben hacer organizaciones imparciales, pues sólo de ese modo se garantiza que se pueda llegar a las víctimas sin importar el bando al que pertenezcan. No hay que olvidar que en aquellas guerras, y eso fue lo que vio Dunant en Solferino y por lo que decidió actuar, los ejércitos ni siquiera socorrían a los suyos. Por tanto, la prestación de asistencia por parte de organizaciones imparciales es consustancial a la acción humanitaria y así se recoge en los Convenios de Ginebra (Primer Convenio, art. 9, actualizado en 1949). De ahí surge la creación del Comité Internacional de la Cruz Roja (CICR) como institución "guardián" del DIH y con mandato para prestar asistencia y velar por la protección de las víctimas de guerra. A partir de ahí también se crean numerosas ONG que han prestado ayuda y protección en situaciones de conflicto durante décadas amparadas por las disposiciones del DIH.[3]

También la jurisprudencia internacional ha ido afirmando y afianzando este principio básico de imparcialidad para poder denominar a algo "humanitario". La sentencia del Tribunal Internacional de Justicia de la Haya de 1986, en el caso de Nicaragua contra EEUU por el apoyo de éste a las actividades militares y paramilitares de la "contra", no deja resquicio de duda. EEUU argumentó que la ayuda prestada a la contrainsurgencia nicaragüense era de carácter humanitario, pues eso era lo que había decidido el Congreso de EEUU, y consistía en alimentos, ropas, medicinas y no incluía armas. El Tribunal, aparte de demostrar que también había habido entrega de armas y entrenamiento militar, afirmaba que, incluso en el caso de que la ayuda hubiera consistido en productos de primera necesidad, alimentos, etc., no podía considerarse humanitaria pues no se había realizado sobre

3 En estos días muchos periodistas y "enterados" han perorado sobre la "Convención" de Ginebra, que existen Cuatro Convenios de Ginebra de 1949 y dos protocolos adicionales de 1977 y que todos componen el DIH. El uso de Convención, aparte de demostrar un desconocimiento de los términos "convencionales", suele ser muestra de traducciones apresuradas de los medios de los que copian nuestros periodistas que hablan de Geneva Conventions. En un caso se llegó a decir "la Convención de Génova".

la base de la no discriminación de las víctimas y no había ido dirigida hacia los más necesitados de la población nicaragüense.[4] Resulta significativo que para esa decisión el Tribunal se basara, por supuesto en el DIH, pero también en los principios y la práctica de la Cruz Roja, considerándolos como algo consuetudinario.

Ayudar a los amigos, a los aliados, a los socios, a los jefes, es algo muy humano. Es tan humano que es totalmente comprensible. Pero nada tiene de humanitario. El vocabulario español tiene numerosas palabras para definirlo: provisión de socorro, ayuda sanitaria, envío de alimentos... lo que quieran, pero si no reúne el mínimo requisito de no discriminación y de imparcialidad no podrá ser llamado ayuda humanitaria.

Responsabilidad de proteger. Más allá del "derecho a intervenir"

El interesado abuso del término humanitario ha sido también discutido en otros foros internacionales, lamentablemente ahora olvidados, y en el excelente informe *La responsabilidad de proteger*,[5] elaborado por la Comisión Internacional sobre Intervención y Soberanía de los Estados formada por personalidades de todo el mundo y de diversas procedencias orgánicas, y que fue publicado en diciembre del año 2001, semanas después del 11 de septiembre, auspiciado por el Gobierno de Canadá para Naciones Unidas. En él "se condena el uso del término humanitario para cualquier tipo de acción militar. La Comisión también ha tenido en cuenta la sugerencia hecha por ciertos sectores políticos de que el empleo en este contexto de una palabra como humanitario, cuyo significado es intrínsecamente positivo, tiende a predeterminar la propia cuestión de que se trata, es decir, si la intervención es en realidad defendible o no". Por ello, se proponía no usar el término para adjetivar intervenciones de dudoso carácter humanitario. En un escenario internacional preocupado por otras cuestiones, hasta ahora el informe está pasando desapercibido.

La Carta de la ONU nacía con la esperanza de que el mundo fuera más seguro y pacífico en nombre de "nosotros los pueblos", no de nosotros los ganadores o los Estados

¿Por qué eran necesarias estas clarificaciones? La Carta de Naciones Unidas, discutida y aprobada en la inmediatez de la posguerra mundial, nacía con la esperanza de que el mundo fuera más seguro y pacífico y de que existieran ciertas normas para el uso legítimo de la fuerza en determinadas situaciones. Y lo hacía en nombre de "nosotros los pueblos", no de nosotros los ganadores o nosotros los Estados. Además, la Carta estaba pensada para el tipo de conflictividad de aquellos años y por tanto apostaba por un sistema de seguridad colectiva basado en los Estados nación y en el concepto de soberanía estatal como eje fundamental y criterio básico de partida. En los famosos Capítulos VI (arreglo pacífico de las controversias) y, sobre todo, en el VII (amenazas para la paz, quebrantamientos de la paz o actos de agresión) se concretan el tipo de medidas que Naciones Unidas puede tomar en estos casos, pero nada se dice de situaciones de violencia

[4] Punto 243 de la Sentencia del caso Nicaragua contra EEUU por las actividades militares y paramilitares en y contra Nicaragua. Junio 1986.

[5] El informe completo en castellano puede consultarse en: http://www.ciise-iciss.gc.ca

contra la población, violaciones masivas de los derechos humanos en el seno de un país o dictaduras basadas en golpes de Estado o similar. Y, lamentablemente, los años posteriores a la aprobación de la Carta estuvieron plagados de estas situaciones.

No fue, sin embargo, hasta mediados de los años ochenta cuando en Naciones Unidas se comenzó a plantear de modo real la limitación al sacrosanto principio de soberanía y la legitimidad para intervenir en ciertas situaciones. Términos como derecho o deber de injerencia, intervención por motivos humanitarios y otros comenzaron a aplicarse a situaciones como el kurdistán iraquí, Somalia, Sierra Leona, por citar algunas, dando lugar a intervenciones militares con mandatos basados en resoluciones del Consejo de Seguridad que interpretaba de un modo amplio la Carta. La legitimidad moral de estas actuaciones no se ponía en duda, pero la legitimidad jurídica y, sobre todo, el doble rasero político (¿porqué en otros sitios similares no se intervenía?) y la amplia "libertad de interpretación" por parte del Consejo de Seguridad, unido al fiasco de algunas de estas intervenciones como la operación "restaurar la esperanza" en Somalia o la justificación de la intervención de la OTAN en Kosovo, hizo que desde diversos foros comenzara a plantearse la necesidad de regular este hipotético derecho de intervención, justificado por motivos humanitarios o de protección humana.

Los dilemas estaban claros pues, como el propio Kofi Annan afirma en el informe, "si la intervención humanitaria es, en realidad, un ataque inaceptable a la soberanía, ¿cómo deberíamos responder a situaciones como la de Ruanda o Srebreniça y a las violaciones graves y sistemáticas de los derechos humanos que trasgreden todos los principios de nuestra humanidad común?"

La principal aportación de *La responsabilidad de proteger* es que plantea un cambio en los términos del debate. No se trata de que los Estados poderosos decidan discrecionalmente su "derecho" a intervenir en asuntos de otro Estado cuando estimen que éste viola tal o cual regla o principio, sino de recordar a los Estados firmantes de los instrumentos de Derecho Internacional sus responsabilidades, emanadas de este derecho, para garantizar la protección de las víctimas. Los Estados soberanos tienen la responsabilidad de proteger a sus propios ciudadanos de los desastres que puedan evitarse —asesinatos masivos, violaciones de los derechos humanos, hambruna— pero, si no quieren o no pueden hacerlo, esta responsabilidad debe ser asumida por la comunidad de Estados.

El informe se fundamenta en el artículo 24 de la Carta de Naciones Unidas que confiere al Consejo de Seguridad la responsabilidad del mantenimiento de la paz y la seguridad, pero también en las obligaciones jurídicas que dimanan de las declaraciones, pactos y tratados relativos al Derecho Internacional Humanitario, los derechos humanos y el derecho interno. Así mismo, en diversos apartados, el informe aborda cuáles serían las causas justas o criterios mínimos que justificaran la intervención, los principios precautorios de esta intervención y la autoridad competente para decidirla. Por ejemplo, ante un hipotético veto de una Resolución del Consejo de Seguridad por parte de uno de sus miembros permanentes, el documento plantea alternativas para poder salir de situaciones de *impasse*, basadas en la participación de grupos de países de la Asamblea General, la renuncia al derecho de veto o la participación de organizaciones regionales dentro de su zona de jurisdicción.

Aún sin entrar en todos los pormenores de *La responsabilidad de proteger*, es obvio que su filosofía de fortalecimiento de los instrumentos y del espíritu y la letra del Derecho Internacional vigente, y de sus compromisos en la protección de las personas como bien supremo, chocan con la nueva visión imperial de las relaciones internacionales en las que la discrecionalidad se eleva a principio y se margina lo jurídico al último lugar. Se trata del triunfo de la "razón de imperio" y de la marginación del resto de países, a lo sumo y, como alguien ha dicho, a un vasallaje distinguido. Y el resto, simple vasallaje. Por ello, no estaría mal que ciertos países se atrevieran a abanderar la defensa de posiciones como las que recoge el informe y la defensa de un derecho internacional, no por incumplido menos necesario.

Acuerdos teóricos… confusiones prácticas

Los intentos por concretar tanto conceptual como prácticamente la acción humanitaria han sido diversos, y todos han abundado en la visión del humanitarismo como algo distinto del mero socorro o la simple ayuda de emergencia.

En el ámbito de las ONG, el Código de Conducta es fiel reflejo de una concepción que además trata de vincularse con el mundo de la cooperación para el desarrollo.

Código de Conducta para el Movimiento Internacional de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja y las ONG en la Ayuda en Desastres (Resumen)

El Código de Conducta en la Ayuda en Desastres, elaborado en 1994 por el Movimiento Internacional de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja y otras ONG de relevancia, tiene como objetivo definir unas normas de conducta y garantizar la independencia, la eficacia y la repercusión de las operaciones de ayuda humanitaria. Los principios elaborados para las ONG que participan en programas de ayuda humanitaria para catástrofes incluyen:

- el imperativo humanitario es lo primero; la ayuda se entrega con independencia de la raza, credo o nacionalidad de los receptores y sin distinción de ningún tipo;
- las prioridades de la ayuda se evalúan únicamente en función de la necesidad; no se utilizará la ayuda para promover un punto de vista político o religioso determinado;
- las ONG intentarán por todos los medios no actuar como instrumentos de la política exterior de los gobiernos;
- las ONG respetarán la cultura y las costumbres locales;
- las ONG intentarán basar su respuesta a la catástrofe sobre las capacidades locales;
- se buscarán medios para implicar a los beneficiarios de los programas en la gestión de la ayuda humanitaria;
- la ayuda humanitaria deberá hacer lo posible para reducir la vulnerabilidad futura ante las catástrofes, así como satisfacer necesidades básicas;
- las ONG rendirán cuentas tanto ante los beneficiarios como ante los donantes.
- en las actividades de información reconoceremos a las víctimas como seres humanos dignos y no como objetos desesperanzados que inspiran compasión.

Pese a las muchas diferencias ideológicas que subsisten entre las diversas ONG que se autoproclaman humanitarias y a algunas diferencias de interpretación del propio Código, éste cuenta con el consenso de todo el sector no gubernamental.

Tras la aprobación del mismo, en 1998, las ONG pusieron en marcha la primera parte del Proyecto Esfera de "Carta humanitaria y Normas mínimas de respuesta humanitaria en casos de desastre". De modo muy resumido Esfera refleja no solo el compromiso ético y moral que ya contenía el Código sino una determinación y compromiso de mejorar la eficacia de la asistencia y de asumir una verdadera responsabilidad frente a los beneficiarios. La Carta y las Normas se aplican en situaciones en las que la población deja de disponer de los medios normales para asegurarse la vida en condiciones dignas, sea a causa de un desastre natural o debido a una catástrofe provocada por seres humanos independientemente del país o continente donde ocurra.

La Carta enfatiza algunos elementos del Código "reafirmando nuestra creencia en el imperativo humanitario y su primacía. Entendemos por ello la convicción de que se deben adoptar todas las medidas posibles para prevenir y aliviar el sufrimiento humano provocado por los conflictos y calamidades, y que la población civil víctima de esas circunstancias tiene derecho a asistencia y protección".[6] Tras ello, se afirma la importancia de tres principios:

– El derecho a vivir con dignidad.
– La distinción entre combatientes y no combatientes.
– El principio de no devolución (*non refoulement*) de los refugiados a su país de origen.

A diferencia del Código de Conducta que, como acuerdo entre quienes lo firman, las ONG, no contiene otro tipo de obligaciones jurídicas, la Carta Humanitaria se ha hecho tomando en consideración lo que ya está dispuesto en tres tipos de normas principales: la Declaración Universal de Derechos Humanos, el DIH y el Derecho de los Refugiados, en especial la Convención de 1951. En el proceso de Esfera se incorporaron también organismos multilaterales y algunas agencias bilaterales.

Uno de los esfuerzos más serios para definir lo que es la ayuda humanitaria desde la perspectiva de los donantes fue la Cumbre Humanitaria de Madrid de 1995 en la que, pese a que las visiones y enfoques que tenían los participantes eran diferentes, ello no impidió que se alcanzara un cierto consenso básico que condujo a la aprobación de la Declaración de Madrid. Este documento es tanto un acuerdo entre las organizaciones que lo suscribieron como un llamamiento a la opinión pública y a la comunidad internacional en torno a la gravedad de las crisis y la necesidad de algunos planteamientos comunes para abordarlas. El consenso alcanzado se consideró de gran importancia, ya que por vez primera establecía posiciones comunes sobre ayuda humanitaria entre los donantes —Comisión Europea y Gobierno estadounidense, a través de su agencia de ayuda USAID, básicamente—; los organismos internacionales —Unicef, Departamento para la

6 El Proyecto Esfera en castellano puede consultarse en: www.sphereproject.org

Ayuda Humanitaria de Naciones Unidas, Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR), Programa Mundial de Alimentos (PAM)—; las organizaciones no gubernamentales humanitarias —Comité Internacional de la Cruz Roja (CICR), Médicos sin Fronteras (MSF)—; y el Comité de Enlace de las ONG de desarrollo europeas (CLONG).

Como todo consenso, se trataba de un documento de mínimos o de lugares comunes y, como dijo la comisaria Emma Bonino, no era muy ambicioso.[7] Pero aún así, definía algunas cuestiones comunes para todos los donantes tales como el respeto a la independencia e imparcialidad de la ayuda, el libre acceso a las víctimas, la seguridad del personal humanitario y la no consideración de los civiles como objetivo deliberado de los ataques, entre otros. En la citada declaración se insistía en el "interés en que se respete el carácter humanitario y no político",[8] y se afirmaba que la tarea de las organizaciones humanitarias "se guía por los principios de humanidad, imparcialidad, neutralidad e independencia" y que "se presten atención inmediata y protección a todas las víctimas, dando prioridad a las mujeres los niños y los ancianos que son invariablemente la gran mayoría de las víctimas de los conflictos armados".

Posteriormente las cosas no han sido tan claras y algunos donantes, básicamente EEUU, han cambiado de posición vinculando claramente la ayuda humanitaria a las opciones de política exterior.[9] Lamentablemente esta tendencia parece estar contagiando al resto de donantes.

Pero, tal vez, el esfuerzo más conseguido por definir la ayuda humanitaria desde la perspectiva de los Gobiernos ha sido el Reglamento de ayuda humanitaria de la Unión Europea de 1996.[10] El reglamento recoge y explicita una concepción de la ayuda humanitaria independiente de los intereses de la política exterior o de otro tipo y orientada hacia la prevención y disminución del sufrimiento humano, en línea con la Declaración de Madrid y otros documentos. Con la puesta en marcha de la Política Exterior y de Seguridad Común (PESC) y la discusión de la Convención Europea, veremos cómo queda recogido lo humanitario en los futuros Tratados. La Ley Española de Cooperación Internacional de 1998, aunque muy mejorable, recoge la idea de la acción humanitaria centrada en el alivio del sufrimiento y la imparcialidad como principio básico.

Éstas y muchas más en el ámbito de Naciones Unidas son las "matizaciones" que se hacen sobre el uso riguroso de este término. Recuperemos por tanto el concepto de humanitarismo de aquellos que hacen un uso bastardo del término, privándolo de su significado básico y empleándolo como elemento legitimador de su participación en guerras que nada tienen de humanitarias y sí de violaciones flagrantes del Derecho Internacional.

---

7 Emma Bonino, "El retorno de la barbarie", *El País*, 22 de mayo de 1997.

8 Declaración de Madrid, punto 2.11, Madrid, diciembre de 1995.

9 Para ese debate ver Francisco Rey, "Visiones de la acción humanitaria en 1997", en *Anuario CIP 1998*, Centro de Investigación para la Paz (CIP-FUHEM), Icaria, Madrid, 1999.

10 Reglamento CE 1257/96 del Consejo de 20 de junio de 1996 sobre la ayuda humanitaria. DOCE L 163/1.